



ESTADO DA BAHIA
MUNICÍPIO DE ILHÉUS
PROCURADORIA GERAL

Ilhéus (BA), 07 de outubro de 2025.

MENSAGEM DE VETO À REDAÇÃO FINAL DO PROJETO DE LEI Nº 054-2025.

MENSAGEM Nº 016/2025 – Gabinete

***EXCELENTÍSSIMO SENHOR
AUGUSTO CÉSAR PORTO RIBEIRO
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
ILHÉUS/BA.***

*CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS
RECEBEMOS
EM 08/10/2025*

*Patrícia - 14:50h
FUncionário*

Senhor Presidente,

Cumpre-nos comunicar a Vossa Excelência que, na forma do disposto no § 1º do art. 57 da Lei Orgânica do Município de Ilhéus, decidi **VETAR INTEGRALMENTE** a Redação Final do Projeto de Lei nº 054/2025, de autoria parlamentar, que “*Dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de sintetizadores de voz em ônibus de transporte público no Município de Ilhéus-BA, visando a acessibilidade e aprimoramento da informação aos usuários*”.

A meritória iniciativa parlamentar, ao buscar ampliar a acessibilidade no transporte público para cidadãos com deficiência visual, alinha-se aos mais nobres anseios de inclusão social. No entanto, a forma como a matéria foi legislada encontra barreiras constitucionais intransponíveis, de ordem formal e material, que tornam a sanção do presente projeto juridicamente inviável, conforme se demonstrará.



**ESTADO DA BAHIA
MUNICÍPIO DE ILHÉUS
PROCURADORIA GERAL**

De proêmio, a análise da proposição revela uma inconstitucionalidade formal manifesta, decorrente do vício de iniciativa. Com efeito, ao impor novas obrigações operacionais e financeiras às concessionárias do serviço de transporte e, por via de consequência, novas responsabilidades de gestão e fiscalização à Administração Municipal, o projeto de lei adentra em seara de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, em desrespeito às balizas fixadas pela Constituição Federal e por nossa Lei Orgânica.

A fundamentação deste voto assenta-se, primordialmente, na inconstitucionalidade formal, também conhecida na doutrina como nomodinâmica. Este vício não diz respeito ao mérito ou ao conteúdo da norma, mas a um defeito em sua gênese, que ocorre quando o rito de formação da lei desrespeita o processo legislativo delineado na Constituição ou, como no presente caso, quando a proposição é de autoria de autoridade incompetente para a matéria.

Tal falha procedural se materializa pela usurpação da chamada iniciativa privativa — ou reservada —, que é a prerrogativa exclusiva e intransferível conferida a determinado Poder ou autoridade para dar início ao processo de criação de leis sobre temas específicos.

A Carta Magna de 1988, em seu art. 61, § 1º, inciso II, dispõe sobre as matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, reservadas de forma exclusiva ao Presidente da República, as quais são aplicadas também ao Prefeito Municipal, por simetria e exclusão. Nesse sentido, veja-se:

Art. 61. [...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos** e pessoal da administração dos Territórios; [...]

Cuida-se, neste particular, da função precípua do Chefe do Poder Executivo, que é a de gerir a administração em geral, o que compreende desde a iniciativa de leis que fixam as diretrizes da política administrativa, como também a disciplina das atividades administrativas em geral.



**ESTADO DA BAHIA
MUNICÍPIO DE ILHÉUS
PROCURADORIA GERAL**

VII - organização administrativa e serviços públicos, que impliquem aumento ou redução de despesas,

No presente caso, verifica-se que a proposta estabelece uma série de parâmetros acerca da forma pela qual o serviço de transporte público deve ser executado, imiscuindo-se, portanto, em matéria eminentemente administrativa, ao ponto de definir, inclusive, a obrigação de instalar equipamentos específicos (sintetizadores de voz), detalhar suas funcionalidades, impor um cronograma compulsório para sua implementação e onerar diretamente as empresas concessionárias com todos os custos decorrentes.

Neste particular, importa reforçar que, à luz do art. 61, § 1º, II, “b”, da CF/88, c/c o art. 77, VI, da Constituição do Estado da Bahia, é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de proposta de lei que implique atribuições aos órgãos do Poder Executivo.

A própria Lei Orgânica do Município estabelece, em seu art. 54, o seguinte, *in verbis*:

Art. 54 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre;

[...]

III. criação, estruturação e **atribuições das Secretarias**, Departamentos ou Diretorias equivalentes e órgãos da Administração Pública;

Neste contexto, não há como deixar de reconhecer que o projeto em análise, ao disciplinar a modernização do transporte público, impõe uma série de novas atribuições a órgãos do Poder Executivo. Os artigos 3º e 6º, por exemplo, estabelecem um cronograma compulsório de implementação, o qual demandará, invariavelmente, a fiscalização por parte do Executivo, bem como a determinação para regulamentar a matéria no prazo de 90 dias, enquanto o artigo 5º cria um novo regime de penalidades que deverá, também, ser administrado e executado pela Administração.

Tais disposições consistem em indevida ingerência nas atribuições do Poder Executivo, violando, em última análise, o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CF), eis que não apenas oneram a estrutura administrativa existente, como também engessam a Administração, retirando do Chefe do Poder Executivo a discricionariedade para gerir os



**ESTADO DA BAHIA
MUNICÍPIO DE ILHÉUS
PROCURADORIA GERAL**

contratos de concessão e organizar os serviços públicos da forma que julgar mais eficiente para a consecução do interesse público.

Embora seja louvável a iniciativa que busca aprimorar a acessibilidade no transporte municipal, não se pode admitir que, com isso, se criem atribuições diversas aos órgãos do Poder Executivo e, mais grave ainda, se imponham novas obrigações às concessionárias que impactam o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos sem a necessária análise prévia e a indicação das fontes de recursos para o eventual requerimento de reequilíbrio.

De fato, apenas agrava a situação o fato de o projeto criar despesas obrigatórias sem o devido lastro fiscal. A ausência de um prévio estudo de impacto orçamentário e financeiro representa uma violação direta à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e, de modo especial, à nossa Lei Orgânica Municipal, que assim dispõe:

Art. 54 - [...]

Parágrafo Único - Não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto em lei, sendo que qualquer projeto de lei que implique despesa deverá ser acompanhado de indicação das fontes orçamentárias de recursos, bem como do respectivo estudo de impacto.

Art. 146 - Nenhuma lei que crie ou aumente a despesa, será executada sem que dela conste à indicação do recurso para atendimento do correspondente encargo.

O tema também é tratado na própria Constituição Federal, ao dispor, nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que “*a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*” (art. 113). Na espécie, apesar de se tratar de proposta que implica, necessariamente, impacto orçamentário e financeiro, está desacompanhada do respectivo estudo.

Para além do impacto orçamentário na própria Administração, a proposição legislativa avança de forma inconstitucional sobre os contratos de concessão e permissão atualmente vigentes, estabelecendo novas e onerosas obrigações para as empresas que operam o transporte público municipal.



**ESTADO DA BAHIA
MUNICÍPIO DE ILHÉUS
PROCURADORIA GERAL**

O Art. 4º do Projeto de Lei é categórico ao determinar que as empresas concessionárias e/ou permissionárias deverão arcar com todos os custos de aquisição, instalação, manutenção e atualização dos sintetizadores de voz. Ocorre que tais empresas foram contratadas pelo Poder Público por meio de um processo licitatório, no qual apresentaram suas propostas com base em um conjunto específico de obrigações e em uma determinada equação econômico-financeira.

A imposição de uma nova obrigação, não prevista no edital de licitação e no contrato de concessão, altera unilateralmente as condições originais do pacto administrativo, gerando um desequilíbrio que viola o princípio da segurança jurídica e o ato jurídico perfeito. Trata-se de uma afronta direta ao postulado constitucional da obrigatoriedade de licitação, inscrito no art. 37, XXI, da Constituição Federal, que assegura a manutenção das "condições efetivas da proposta".

A criação de novas despesas para as concessionárias, por meio de lei, sem a devida contrapartida, gera um cenário de grave insegurança jurídica e abre precedente para um inevitável pleito por reequilíbrio contratual, o que, na prática, resultaria na necessidade de um reajuste tarifário, fazendo com que o ônus financeiro adicional, em última instância, seja transferido ao usuário do serviço, contrariando o interesse público.

Com efeito, os vícios materiais e a inexequibilidade operacional aqui expostos são consequência direta da mácula original: o vício de iniciativa. Ao legislar sobre o modo de execução de um serviço público concedido e ao alterar unilateralmente as condições dos contratos administrativos em vigor, o Poder Legislativo avança sobre a competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, ferindo o Princípio da Independência e Harmonia dos Poderes, consagrado no art. 2º da Carta Magna e no art. 8º desta Lei Orgânica.

Os célebres ensinamentos do mestre CANOTILHO (1999, p. 888 e 889) são categóricos no tocante aos vícios geradores da inconstitucionalidade:

A desconformidade dos actos normativos com o parâmetro constitucional dá origem ao vício de inconstitucionalidade. A doutrina costuma distinguir entre vícios formais, vícios materiais e vícios procedimentais; (1) vícios formais: incidem sobre o acto normativo enquanto tal, independentemente do seu conteúdo e tendo em conta apenas a forma da sua exteriorização; na hipótese de inconstitucionalidade formal, viciado é o acto, nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final; (2) vícios materiais:



**ESTADO DA BAHIA
MUNICÍPIO DE ILHÉUS
PROCURADORIA GERAL**

respeitam ao conteúdo do acto, derivando do contraste existente entre os princípios incorporados no acto e as normas ou princípios da constituição; no caso de inconstitucionalidade material, substancial ou doutrinária (como também se lhe chamou entre nós), viciadas são as disposições ou normas singularmente consideradas; (3) vícios de procedimento: autonomizados pela doutrina mais recente (mas englobados nos vícios formais pela doutrina clássica), são os que dizem respeito ao procedimento de formação, juridicamente regulado, dos actos normativos.

Salutar, também, trazer a lume o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema:

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Procedentes do STF. (**ADIn – Medida Cautelar – n. 1.391 – SP, Min Celso de Mello**).

Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao Chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. (**ADI 1.182, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 24-11-05, DJ de 10-3-06**).

Desse modo, com espeque na doutrina, jurisprudência e legislação de regência, acima esposadas, *data maxima venia*, não há outro caminho para a redação final sob exame senão o voto integral da proposta, vez que eivada de inconstitucionalidade formal subjetiva, por vício de iniciativa.

Ensina-nos o Min. Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonçalves Branco (Curso de direito constitucional – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pág. 1811) que:

Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei. Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedural ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.

A propósito, tem-se que essa má formação processual legislativa persegue o ato, mesmo diante de eventual sanção legislativa, senão vejamos o conteúdo da jurisprudência



**ESTADO DA BAHIA
MUNICÍPIO DE ILHÉUS
PROCURADORIA GERAL**

paradigma do STF, a partir da decisão levada a efeito na ADI 700, de relatoria do então Min. Maurício Corrêa:

Regime jurídico dos servidores públicos estaduais. Aposentadoria e vantagens financeiras. Inconstitucionalidade formal. Vício que persiste, não obstante a sanção do respectivo projeto de lei. Precedentes. Dispositivo legal oriundo de emenda parlamentar referente aos servidores públicos estaduais, sua aposentadoria e vantagens financeiras. Inconstitucionalidade formal em face do disposto no artigo 61, § 1º, II, 'c', da Carta Federal. É firme na jurisprudência do Tribunal que a sanção do projeto de lei não convalida o defeito de iniciativa." (ADI 700, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 23.05.2001, DJ de 24.08.2001)

Do exposto, fica claro que a inconstitucionalidade formal faz referência ao erro na observância da competência ou nas regras relativas ao processo definido na Constituição.

De outro eito, já no aspecto da inconstitucionalidade material, importa reverberar que tal fenômeno se opera substancialmente em face do conflito do conteúdo da norma com elementos que são pilares no ESTADO DE DIREITO, *in casu*, relacionados à violação do princípio constitucional da separação e independência dos Poderes, cujos preceitos, por simetria, encontram-se insertos tanto no art. 2º, V, da Constituição do Estado da Bahia quanto no art. 8º da LOM:

Art. 2º - São princípios fundamentais a serem observados pelo Estado, dentre outros constantes expressa ou implicitamente na Constituição Federal, os seguintes:

[...]

V - separação e livre exercício dos Poderes;

[...]

Art. 8º - São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

Parágrafo Único – Têm os Poderes do Município as seguintes funções, que são exercidas prevalentemente:

I – Pelo Legislativo, as funções legislativas, de fiscalização e controle.

II – Pelo Executivo, as funções executivas, compreendidas as de governo e de administração.



**ESTADO DA BAHIA
MUNICÍPIO DE ILHÉUS
PROCURADORIA GERAL**

Os professores Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonçalves Branco (Curso de direito constitucional – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pág. 1813/1814), alinhavaram o seguinte acerca da inconstitucionalidade material:

Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição. A inconstitucionalidade material envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo. É possível que o vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso de poder legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno. Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade, isto é, de se proceder à censura sobre a adequação e a necessidade do ato legislativo.

Na espécie, portanto, para além da inconstitucionalidade formal, a proposta incorre também em inconstitucionalidade material, em função da violação ao princípio da separação dos poderes, pilar do Estado Democrático de Direito.

Assim, Senhor Presidente, em que pese a louvável iniciativa parlamentar, diante das considerações apresentadas, somos levados a apor o presente voto integral do projeto de lei alhures referido, o qual ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Edis desta Casa de Leis.

Cordialmente,


VALDERICO LUIZ DOS REIS JÚNIOR
Prefeito